

Foll.
37-014 09457
3



República Argentina
Ministerio de
Educación y Justicia

***Jerarquización de la
escuela en el marco de
la política de
federalización***

Serie Doctrina y Programa

Nº 1

Oto. de	
DEPARTAMENTO	
Fecha	19/08/91
Remitente	Aug.
Intervino	R.B.V.

Foll.
37.014
3

INV	009457
SIG	Foll 37.014
LIB	3

JERARQUIZACION DE LA ESCUELA EN EL MARCO DE LA POLITICA DE FEDERALIZACION

Programa de Descentralización - Integración
de la Gestión Educativa

03164

CENTRO NACIONAL DE INFORMACION EDUCATIVA

Paraguay - Ciudad del Este

1062 Capital Federal - República Argentina

GRUPO DE TRABAJO

ASISTENCIA TECNICA SUBPROYECTO Nº 2 - MEJ/BIRF

Director: Lic. Rubén MAIDANA

Consultores Senior: Lic. Carlos WILKINSON
Dr. Juan Carlos GOMEZ BARINAGA

Consultor Semisenior: Prof. Adriana MADDOCKS

Consultor Junior: Prof. Adriana ORMEÑO

FUNCIONARIOS PARTICIPANTES EN LA ELABORACION DEL PROGRAMA

Supervisora de la Dirección Nacional de Educación Media: Prof.

María Teresa BERHOUET.

Supervisora de la Dirección Nacional de Educación Superior:
Prof. Mabel E. WEDEKIND.

Supervisora de la Dirección Nacional de Educación Artística:
Prof. Magdalena BISOGNO.

Supervisor de la Dirección Nacional de Educación del Adulto:
Prof. Mario ORLANDO.

Asesor de Planificación de la Dirección Nacional de Sanidad y Asistencia Educativa: Dr. Mario SCHAPCHUK.

Supervisora de la Dirección Nacional de Educación Especial:
Prof. Rosa ORRI de CASTORINO.

Supervisora de la Dirección Nacional de Educación Física: Prof.

María de las M. DEMARCO de SUIFFET.

Supervisora de la Dirección Nacional de Educación Primaria:
Prof. Elena M. L. TROGLIERO de LAGOMARSINO.

Supervisor del Consejo Nacional de Educación Técnica: Prof. José LAGO.

Inspectora Médica de la Dirección Nacional de Sanidad y Asistencia Educativa: Dra. Nilda Silvia GONZALEZ PRIMOMO.

Representantes de la Dirección Nacional de Educación Agropecuaria: Lic. Claudia BOGADO.
Prof. Adela FERRANTE.

Asesora de la Dirección Nacional de Educación Superior: Prof. María Carmen B. de ALVAREZ MENDEZ.

Supervisor de la Superintendencia de Enseñanza Privada: Prof. Alberto E. CHIARELLI.

Presidente de la Nación

Doctor Carlos Saúl MENEM

Ministro de Cultura y Educación

Profesor Antonio Francisco SALONIA

Subsecretario de Educación

Doctor Luis Antonio BARRY

*Subsecretario de Coordinación Educativa,
Científica y Cultural*

Licenciado Pablo AGUILERA

*Directora Nacional de Información,
Difusión, Estadística y Tecnología Educativa*

Doctora Nerva BORDAS de ROJAS PAZ

PARTICIPANTES EN LA REDACCION DEL DOCUMENTO

Coordinador: Lic. Carlos WILKINSON

Director de Planeamiento del Ministerio de Cultura, Educación y Comunicación Social en la Provincia de Formosa: Prof. Néstor Rubén MARTINEZ HAZZAN.
Supervisora de la Dirección Na-

cional de Educación Media: Prof. María Luisa O. de SERRANO REDONNET.

Supervisor del Consejo Nacional de Educación Técnica: Prof. Héctor Carlos PENDOLA.

RESOLUCION N° 2165

Exp. 45.416-9/90.

Buenos Aires, 21 de noviembre de 1990.

VISTO: el proceso de jerarquización de la escuela en el marco de la política de Federalización emprendida por este Ministerio, con el objeto de lograr una mayor autonomía de gestión por parte de los establecimientos y liberar, tanto a las instituciones escolares como a las estructuras centrales del mismo, de las ataduras y procedimientos excesivamente engorrosos, lentos e ineficaces, y

CONSIDERANDO:

Que la mencionada política se expresa en la descentralización - integración de la gestión educativa, por medio de la cual se busca respaldar el mejor cumplimiento de los objetivos estrictamente pedagógicos.

Que el cumplimiento de dichas políticas requiere la determinación de un programa de "Descentralización - Integración de la Gestión Educativa" que fije los objetivos, las metas y los plazos, y establezca una estructura de funcionamiento que contemple su implementación, seguimiento y evaluación.

Que se estima pertinente establecer como lineamiento general del Programa de Descentralización - Integración de la Gestión Educativa, el jerarquizar los actuales establecimientos de enseñanza dependientes del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación, transformándolos de manera pautada, progresiva y gradual en verdaderas unidades de gestión educativa. Que, por consiguiente, será necesario ir otorgándoles las atribuciones y capacidades necesarias para que puedan satisfacer, de mane-

MINISTERIO NACIONAL DE EDUCACION EDUCATIVA

1062 12/11/90 2165 Argentina

ra óptima, las necesidades educativas de su respectiva comunidad a fin de elaborar sus propios proyectos de acción en el marco de la política y bases curriculares nacionales y los principios constitucionales y legales vigentes.

Por ello, de acuerdo con las facultades conferidas por la Ley de Ministerios (t.o. 1983),

El Ministro de Educación y Justicia

RESUELVE:

Artículo 1º — Aprobar el Programa de Descentralización - Integración de la Gestión Educativa, que figura como Anexo I de la presente resolución.

Art. 2º — Establecer la creación de un Grupo de Dirección, de una Comisión Técnica y de un Equipo Operativo como estructura de organización del Programa de Descentralización - Integración de la Gestión Educativa.

Art. 3º — Disponer que el Grupo de Dirección se integre con los Directores Nacionales con establecimientos educativos a cargo, dependientes de la Subsecretaría de Educación —en el caso del Consejo Nacional de Educación Técnica representado por su Presidente—, el Director de la Dirección Nacional de Sanidad y Asistencia Educativa, los Directores Generales de Planificación Educativa, de Contabilidad y Finanzas, de Personal, de Arquitectura Escolar y de Presupuesto, el que será presidido por el señor Subsecretario de Educación, con el asesoramiento del Director del Subproyecto Nº 2 - MEJ/BIRF.

Art. 4º — Determinar como funciones del Grupo de Dirección, las siguientes:

- Evaluar quincenalmente los avances y resultados del Programa.
- Adoptar los ajustes que la experiencia indique como necesarios.
- Aprobar los lineamientos generales y los documentos elaborados por la Comisión Técnica.
- Encomendar a la Comisión Técnica la elaboración de los documentos que estime necesarios.

— Aprobar las medidas y acciones propuestas por el Equipo Operativo, tendientes a dar cumplimiento al Programa.

— Arbitrar los medios y disponer los recursos para el desarrollo y la aplicación del Programa.

Art. 5º — Integrar la Comisión Técnica con los miembros del Grupo de Trabajo Nº 3 dispuesto en el art. 2º de la Resolución Nº 1808 del 28/9/90, con la coordinación del Prof. Néstor Rubén MARTINEZ HAZZAN.

Art. 6º — Establecer como funciones de la Comisión Técnica, las siguientes:

— Elaborar los documentos necesarios para el desarrollo del Programa a solicitud del Grupo de Dirección, del Equipo Operativo o por propia iniciativa.

— Asegurar la coherencia de la documentación referida al Programa, mediante el contralor de todo el material informativo y de comunicación que se emita.

Art. 7º — Disponer que el Equipo Operativo se integre con el personal designado a ese efecto por Resolución Nº 632 del 27/8/90, con la asistencia técnica de los consultores del Subproyecto Nº 2-MEJ/BIRF.

Art. 8º — Determinar como funciones del Equipo Operativo las siguientes:

— Proponer medidas, acciones y reformulaciones programáticas tendientes a lograr los objetivos propuestos.

— Organizar y coordinar los grupos de trabajo necesarios para el desarrollo y aplicación del Programa.

— Programar y ejecutar las medidas y acciones aprobadas por el Grupo de Dirección.

— Solicitar al Grupo de Dirección los recursos humanos y materiales requeridos para el cumplimiento de sus funciones.

— Requerir a la Comisión Técnica la elaboración de documentos.

— Efectuar el seguimiento de la ejecución de las acciones.

Art. 9º — Comuníquese, regístrese y archívese.

ANTONIO F. SALONIA
Ministro de Educación y Justicia

I N T R O D U C C I O N

JERARQUIZACION DE LA ESCUELA EN EL MARCO DE LA POLITICA DE FEDERALIZACION

• Propósito de integración interjurisdiccional

Uno de los objetivos finales de las políticas encaradas por el Ministerio de Educación y Justicia de la Nación, y aprobadas por el Consejo Federal de Cultura y Educación, lo constituye la necesidad de construir progresivamente un Sistema Federal de Educación Nacional, de plasmar la organización más representativa de las diversas realidades regionales, provinciales y locales en un sistema general. En este sentido, se considera que lo federal está constituido por dos dimensiones diferentes: una que representa la autonomía de cada una de las partes (provincias) para la organización y administración de sus asuntos educativos, y otra que significa la unidad e integración de lo que es común a todas; lo que da existencia a una entidad cualitativamente diferente a la simple suma de todas ellas. El concepto de sistema fortalece esta concepción de articulación dinámica de las partes y el todo. De esta manera se considera que lo nacional no tiene sentido sin lo federal, y lo federal se sintetiza en lo nacional.

Dentro de esta concepción, la descentralización educativa constituye una de las dimensiones de lo federal en educación: aquélla destinada a transferir responsabilidades y atribuciones a unidades menores del sistema. Sin embargo, a fin de impedir la atomización y dispersión de las unidades educativas se hace indispensable el establecimiento de un proceso complementario de articulación e integración de las partes al todo. Estos dos impulsos, uno de carácter centrífugo y otro centrípeto, consti-

tuyen las dos dimensiones de un auténtico **Sistema Federal de Educación**; dentro del cual resulta igualmente importante tanto la autonomía de las partes como la soberanía del todo. Es en este marco conceptual donde las administraciones nacional y provincial encuentran la más plena justificación y se facilita la distribución de los ámbitos jurídico-institucional correspondientes. El Sistema Educativo Nacional asegurará, entonces, que ambas jurisdicciones puedan operar en plenitud, concibiendo, programando y ejecutando las acciones que se encuentren dentro de la órbita de sus respectivos roles y competencias.

Al definirse la integración del Sistema Educativo Nacional a partir de un enfoque federal, se está caracterizando una de las intenciones políticas sustantivas del Poder Ejecutivo Nacional.

Esta decisión fundamental es determinante en la concepción del Sistema Educativo futuro e incide sobre toda su estructura y comportamiento. De igual manera incide sobre la concepción y operación de los programas y proyectos del sector; los que están siendo diseñados y ejecutados como parte de una política global de Federalización.

De esta manera la Federalización implica un proceso complejo que involucra diversos programas y proyectos en ejecución; dentro del mismo, el Programa de Descentralización - Integración de la Gestión Educativa constituye una de sus propuestas fundamentales.

Relacionados estrechamente con este programa se encuentran otras líneas de acción tales como la:

- * definición del nuevo rol del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación;
- * configuración de un nuevo modelo de institución escolar; y
- * transferencia de servicios educativos a las provincias.

Cada una de estas líneas de acción presenta características propias, aunque complementarias en el marco de la Política de Federalización:

- * La transferencia de servicios educativos a las provincias se hará desarrollando mediante acuerdos específicos con cada jurisdicción, sobre la base de estudios de factibili-

dad y por medio de una normatización legislativa del Congreso Nacional. De esta manera, el Programa de Descentralización - Integración de la Gestión Educativa, se ve complementado y consolidado por la transferencia, pero de ninguna manera se agota en ella.

- * En cuanto a la definición del nuevo rol del Ministerio de Educación, el proceso ya se ha iniciado a través de algunas readequaciones estructurales y la conformación de unidades programáticas que facilitarán la ejecución de las políticas ministeriales. En este sentido, la puesta en marcha del Programa de Descentralización le irá otorgando a los diferentes niveles y estamentos del Ministerio una mayor claridad funcional y sustento normativo. De esta manera, el proceso de reestructuración del Ministerio de Educación deberá ir conformando sus acciones y ritmos de acuerdo con el grado de desarrollo de las otras líneas de acción, entre ellas el Programa de Descentralización - Integración de la Gestión Educativa.
- * La culminación de este programa, tanto en su definición conceptual como en su propósito operativo está constituida por la organización y funcionamiento de una institución escolar distinta de la tradicional-actual: más permeable a las necesidades y expectativas de la comunidad educativa, más flexible y adaptable a los cambios de todo orden que se operan en el medio social, más participativa, más eficiente, más realista; en definitiva, más autosuficiente para el cumplimiento de sus propósitos y metas. La progresiva configuración y aplicación de un nuevo modelo institucional constituye, así, una de las metas del Programa de Descentralización - Integración de la Gestión Educativa.

Paralelamente al desarrollo de estas líneas de acción complementarias y articuladas a partir de cambios a operarse en la estructura y funcionamiento del Ministerio de Educación Nacional, la política de Federalización implica un claro propósito de integración con las jurisdicciones provinciales.

Se tiene previsto que este proceso de integración se realice

de manera progresiva, sistemática y consensuada en dos direcciones complementarias: la primera a partir de las políticas, programas y acciones iniciados por el Ministerio de Educación y Justicia de la Nación y, la segunda, a partir de las propias políticas y experiencias provinciales. Estas dos líneas de integración darán como producto verdaderos modelos tanto organizacionales como pedagógicos que, al ser consensuados, podrían aplicarse en todo el país, sobre la base de una misma concepción educativa, aunque manteniendo las particularidades regionales. Por otra parte, existe una gran cantidad de objetivos y expectativas comunes entre las jurisdicciones nacional y provinciales que podrían dar lugar a acuerdos y acciones complementarias inmediatas.

La consolidación del proceso de integración constituye así una de las condiciones necesarias para que la descentralización pueda caracterizar verdaderamente al Sistema Educativo Nacional.

• **Los dos ejes del proceso de descentralización - integración**

Dada la complejidad de enfoques y situaciones desde la cual puede ser encarado el proceso de descentralización, se consideró, en el Consejo Federal de Cultura y Educación, la necesidad de integrar su tratamiento a partir de dos grandes ejes, definidos como Desarrollo curricular y Desarrollo organizativo.

* **Desarrollo curricular.** En el primer eje se plantearían aquellas cuestiones referidas a las propuestas políticas y pedagógicas así como los problemas concretos del aprendizaje, tales como los contenidos curriculares, los enfoques epistemológicos, las teorías y metodologías de aprendizaje y la propia formación y capacitación docente. Este eje, dentro de un sistema descentralizado, constituiría el canal de expresión y comunicación permanente entre las propuestas pedagógicas y niveles de articulación entre lo nacional, regional, provincial y local. De esta manera, la descentralización como proceso, facilitaría que una política educativa nacional pueda concretarse en una práctica pedagógica en el nivel local y, a través de la integración, se posibilitaría que los linea-

mientos curriculares nacionales puedan enriquecerse con las expresiones culturales locales. **La descentralización implica de esta manera la liberación de las potencialidades educativas y el auténtico protagonismo de la comunidad,** aunque la transferencia de atribuciones y responsabilidades hacia ella requieren de una estructura organizacional adecuada que facilite la articulación y evite la dispersión. A la organización de estos espacios específicos donde se ejerce lo sustantivo de la acción educativa, con la participación de educadores y educandos, le damos el nombre de **Contexto de Aprendizaje.**

* **Desarrollo organizativo.** Para que una propuesta político-pedagógica pueda tener su correlato en aprendizajes concretos se hace necesario crear las condiciones apropiadas para ello; estas condiciones se expresan fundamentalmente a través de **organizaciones y recursos.** En este sentido, es posible referirse a una institución nacional, regional, provincial o a la propia escuela como organizaciones ya solidificadas dentro del Sistema Educativo Nacional (aunque las organizaciones puedan ser más numerosas y variadas). El otro componente que forma parte de este **desarrollo organizativo** es el de los recursos; conformados, por ejemplo, por los agentes educativos, los recursos tiempo y espacio o los recursos materiales, económicos, etc. La relación dinámica óptima entre las organizaciones y los recursos crearían las condiciones necesarias para que la acción educativa sustantiva pueda desarrollarse con -xito. No podría ejercerse plenamente una propuesta pedagógica democrática, aunque ésta fuese de calidad excepcional, si no está resuelta adecuadamente, por ejemplo, la organización de la estructura de poder y de gobierno escolar, así como la participación de los diferentes agentes dentro del establecimiento. Las condiciones necesarias para el aprendizaje requieren, de esta manera, una adecuada administración de los recursos que se encuentran dentro de la órbita de su competencia. **El proceso de descentralización facilita, por un lado, la clarificación de las competencias de cada una**

de las organizaciones en la administración de los recursos y, por otro, la transferencia de las atribuciones y responsabilidades a los diferentes estamentos y niveles del sistema para que éstos puedan asumirlos, con plenitud, lo más próximo posible a las acciones sustantivas del sistema.

• **Las etapas del proceso de descentralización - integración**

El señor Ministro de Educación y Justicia de la Nación, y el propio Presidente de la Nación, han caracterizado reiteradamente al proceso de descentralización como progresivo, gradual, sistemático, y de acuerdo con las posibilidades reales de ejecución, tanto en el nivel nacional como en el provincial y local.

De esta manera, se asegura no solamente su factibilidad sino también la plena concientización y capacitación de todos aquellos agentes del sistema educativo que irán asumiendo las responsabilidades que exige el ejercicio de sus funciones y que actualmente se encuentran centralizadas. Se ratifica así que una verdadera descentralización educativa no consiste simplemente en transferir atribuciones y responsabilidades a escalas menores del sistema (escuelas) sino en transferir aquellas que por su naturaleza no corresponden al ámbito central, conservando éste todas las que pertenecen a su función de conducción estratégica.

Primera Etapa: 1991/92

En su primer tramo el proceso de descentralización puede ser definido como de fortalecimiento institucional. Consiste fundamentalmente en la jerarquización de la escuela y la reestructuración del Ministerio de Educación y Justicia, el que deberá ir readecuando sus normas, procedimientos y dinámica al mejoramiento organizacional y curricular de los establecimientos educativos.

Esta instancia de fortalecimiento institucional deberá ser complementada por un adecuado sistema de articulación e información entre el nivel de conducción central y los niveles operativos; con ello se asegurará, por un lado, el mejoramiento de la estructura y funcionamiento de las unidades operativas, y, por otro, un adecuado seguimiento y control por parte de

los niveles de conducción, evitando al mismo tiempo mediciones innecesarias e inadecuadas.

Las medidas por ejecutarse en esta etapa no serán aún de transformación sino de habilitación para que el proceso se inicie con solidez y posibilite las instancias posteriores.

Se espera, asimismo, que las acciones y programas de integración entre las jurisdicciones hayan encontrado un cauce adecuado, a fin de que la descentralización pueda desarrollarse con plenitud.

Segunda Etapa: 1992/93

Esta segunda instancia puede ser definida como la etapa de la consolidación del fortalecimiento institucional. Se considera que, en este período, el Ministerio de Educación y Justicia de la Nación ya ha asumido el rol que le corresponde dentro de un Sistema Nacional de carácter Federal; y que los establecimientos educativos, bajo la jurisdicción provincial o los que aún pertenezcan a la Nación, se han jerarquizado lo suficiente como para expresar el surgimiento de un nuevo modelo institucional.

La consolidación del proceso de integración entre la jurisdicción nacional y las provincias posibilitará el establecimiento de una adecuada **articulación horizontal**.

Los programas orientados a transformar la educación secundaria, así como las otras acciones que pudieran alentar cambios en la estructura curricular, facilitarán la consolidación del nuevo modelo institucional escolar. Durante la primera etapa se partirá necesariamente de un modelo pedagógico implícito.

Surgirá, de esta manera, una verdadera unidad de gestión educativa, más autosuficiente que la escuela actual —concebida como una unidad administrativa—, para el cumplimiento de sus objetivos pedagógicos.

Tercera Etapa: 1993/94

Esta tercera etapa deberá caracterizarse por la **estructura y funcionamiento pleno de las unidades de gestión educativa, articuladas horizontal y verticalmente**, en el marco de una política de Federalización plenamente consolidada.

Si bien la culminación del proceso de descentralización está sujeto al grado de desarrollo y profundización de las medidas que se adopten, se espera que el lapso de ejecución no supere el mediano plazo.

Así como, en la primera etapa, el Ministerio de Educación y Justicia ejerce una conducción directa del programa de descentralización - integración de la gestión educativa particularmente en los establecimientos de su dependencia; se considera que, en la segunda y tercera etapas, lo compartirá con las jurisdicciones provinciales y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en el marco de la política de transferencia y de la ejecución de los acuerdos programáticos específicos que se adopten durante el proceso de integración del Sistema Educativo nacional.

1. PROPUESTA CONCEPTUAL

1.1. La descentralización - integración educativa

La política educativa que ha delineado el Gobierno Nacional por medio de una serie de documentos y discursos del Presidente de la Nación, doctor Carlos S. Menem, y del Ministro de Educación y Justicia de la Nación, profesor Antonio F. Salonia, como así también las orientaciones políticas acordadas con los Ministros Provinciales en el marco del Consejo Federal de Cultura y Educación, indican que el Sistema Educativo debe incorporar la idea de que, en la Argentina de hoy, el objetivo central es la consolidación de la unidad nacional. Las acciones pedagógicas, en consecuencia, han de servir a la recreación de la cultura del trabajo y de la producción; al mejoramiento de la calidad de vida; a la preservación y enriquecimiento de la cultura nacional, por medio del respeto a las peculiaridades locales, provinciales y regionales; y, finalmente, al fortalecimiento de la soberanía y de la autodeterminación nacionales.

El cumplimiento de estos objetivos supone la adopción de estrategias multidimensionales ya que, se verá más adelante, la crisis por la que atraviesa el país, en general, y el sistema educativo, en particular, es una crisis estructural y, por lo tanto, pluricausal.

La descentralización educativa, como estrategia multidimensional, apunta a la transformación de las modalidades y mecanismos organizativos del Sistema, para asegurar el protagonismo de los actores educativos y la participación, en los procesos decisorios más significativos, de la familia, de la comunidad local, de las organizaciones laborales y empresarias y de la sociedad en general a través de sus diferentes manifestaciones organizativas, a fin de asumir, uno y otros, consecuentemente, un mayor compromiso.

La descentralización implica, así, un modelo de gestión que asigna a los diversos actores institucionales e individuales una mayor libertad para desarrollar sus propias iniciativas, sus propias experiencias y sus propias respuestas a los objetivos y necesidades educativas de la sociedad. Paralelamente, las articula dinámicamente, para evitar que desemboquen en la desintegración del sistema a través de una gestión fundada, estimulada y controlada por los resultados sustantivos, antes que por el cumplimiento de normas reglamentaristas.

Es, en consecuencia, una estrategia de transformación que deberá reflejarse en un nuevo modelo institucional (organizativo y curricular), que supone, fundamentalmente, la jerarquización de los establecimientos educativos para lograr un afianzamiento en sus identidades, en su iniciativa, en su creatividad, en su autonomía de gestión y en su compromiso con la comunidad.

Paralelamente, se reflejará en una desconcentración y redefinición de las responsabilidades no inherentes a la Administración Central, para que ésta pueda dedicarse a concebir y formular estrategias así como políticas educativas, a elaborar planes generales del sistema y procesar las demandas educativas del contexto mediato y las exigencias del largo plazo.

1.2. Dimensiones

Considerada la descentralización como una estrategia multidimensional, deberá ser analizada desde perspectivas múltiples.

Desde una perspectiva política, la descentralización implica la distribución espacial del poder del estado, el que estimula la autogestión local y favorece diversos mecanismos de partici-

pación social (ver documento sobre Educación y Participación Social).

Desde un punto de vista administrativo, la descentralización es la transferencia de titularidad de competencias administrativas, por norma legal, de una persona jurídica estatal a organismos que están sometidos a la autoridad político-administrativa del organismo descentralizador.

Desde la óptica de lo curricular, la descentralización estimula la participación y la creatividad del cuerpo docente, de las autoridades institucionales y de los representantes comunitarios, enriqueciendo el proceso de planificación y gestión educativa, lo cual, entre otras cosas, facilita el diagnóstico y la introducción de las problemáticas específicas de la comunidad en el ámbito educativo. La determinación de prioridades sobre la base de las propias necesidades y expectativas, las opciones económicas que posibiliten la solución de dificultades específicas, la reformulación de los espacios pedagógicos y la innovación en los currículos, son algunos de los aspectos que se revalorizan y potencian desde esta perspectiva.

Desde un enfoque normativo, la descentralización educativa supone una desregulación orientada a destrabar el accionar de las instituciones educativas, restituyéndoles atribuciones, facultades y autonomías que el Ministerio Nacional absorbió muchas veces en forma autocrática y monopólica. Implica, consecuentemente, la elaboración de una normativa-marco que, al asegurar la unidad del sistema educativo nacional, oriente con una reducida cantidad de normas, amplias y muy claras, la transformación deseable y otorgue flexibilidad operativa en los niveles de base.

En los aspectos institucionales, el espacio escolar se amplía y, por medio de la participación de las organizaciones sociales locales y los nuevos vínculos dentro del sistema, se convierte en una auténtica comunidad educativa, donde el protagonismo de los actores adquiere particular dimensión.

En lo económico-financiero, la descentralización involucra la transferencia de recursos a las unidades decisorias de la acción educativa y la perspectiva-desafío de nuevas fuentes.

1.3. Límites

De este modo, a partir del análisis de los aspectos multidimensionales de la estrategia, surgen las potencialidades del proceso de descentralización y, a la vez, los límites que ha de respetar.

En efecto, la descentralización deberá asegurar que el modelo institucional acordado para superar la crisis no se transforme en un instrumento de su agudización, para lo cual no podrá poner en riesgo:

— **La unidad del Sistema Educativo.** La formulación de los objetivos y resultados, explicitados de modo claro, amplio y flexible, permitirá que las adecuaciones que se realicen mantengan la unidad sustantiva del sistema.

— **La movilidad de los alumnos y docentes entre las distintas jurisdicciones.** El sentido de pertenencia de alumnos y docentes a un solo sistema educativo y las consecuencias operativas que esto implica, debe preservarse de modo que las necesidades locales no determinen la atomización en cuanto a los perfiles deseables de los alumnos o las cualidades profesionales esperadas de los docentes. La movilidad, como dinámica propia del sistema, permitirá el enriquecimiento de las comunidades educativas y ayudará a una auténtica federalización.

— **La articulación entre niveles y modalidades.** Los perfiles de ingreso y egreso de cada uno de los niveles deberán articularse adecuadamente, de modo que el carácter único del sistema se fortalezca por la integración entre los niveles que lo componen.

En síntesis, la unidad del sistema implica mantener un delicado equilibrio entre la capacidad de respuesta de los organismos centrales y los requerimientos locales. Preservar la unidad no es obstáculo para que los establecimientos educativos generen, a su vez, respuestas propias a los desafíos históricos que el medio presenta. Todo lo contrario, ya que lo que se busca es una comunidad activa, fundada en el aporte protagónico y responsable de los actores educativos, y no una unidad basada en la eliminación de las potencialidades de los establecimientos.

De este modo, toda respuesta dada desde los establecimientos educativos se hará dentro del marco que da sentido a la Nación como unidad. Un adecuado perfil de los egresados, respecto a las realidades progresivamente integradas en marcos referenciales cada vez más amplios, asegurarán la unidad en la diversidad, premisa irrenunciable de la estrategia de descentralización.

Las fuentes genuinas de recursos económicos para el financiamiento del proceso y el producto de la descentralización propuesta, concebidas como permanentes, han de surgir de la redistribución de los recursos ya existentes y de la generación de nuevas formas y modos de financiamiento.

Por todo ello, el proceso de descentralización, además de la autonomía operativa que jerarquice los establecimientos educativos, deberá asegurar —vía unidad activa— la homogeneidad mínima del resultado esperado en todas las dimensiones de la estrategia y sus productos.

2. CARACTERIZACION DE LA SITUACION ACTUAL

Frente al carácter estructural de la crisis que aqueja al sistema educativo nacional, el Ministerio Nacional se limitó, durante mucho tiempo, al ejercicio de un centralismo absorbente y formalista que lo condujo a modalidades administrativas paralizantes y al predominio de actitudes burocráticas, alejadas de la realidad educativa.

Estas actitudes han venido generando, por un lado, un ejercicio formal de la conducción educativa por parte del Ministerio Nacional, que se sostiene en la multiplicación de expedientes donde los problemas se contienen, pero no se resuelven. Por otro, las instituciones educativas se desenvuelven en un ambiente de **eficacia insatisfactoria**, en el cual, si bien no se registran regularmente problemas graves, tampoco se avanza en la solución de los problemas de fondo de la realidad local ni en el mejoramiento de la calidad de la educación que se imparte.

Dentro de esta crisis estructural, podemos distinguir algunos indicadores:

— **Problemas asociados a los aspectos sustantivos.** El proceso de extensión de la educación, que se afianzó notablemente con un considerable esfuerzo por parte de la comunidad, aún exhibe aspectos críticos, especialmente referidos al **rendimiento del sistema educativo**. Se destaca —por ejemplo— el atraso en la escolaridad debido a ingresos a veces tardíos, pero, en mayor medida, a la repitencia, a la deserción o abandono de los estudios. Otro punto crítico es el relativo a las **desigualdades y disparidades en la distribución de las oportunidades educativas**, ni puede eludirse en la comprensión de las causas de fondo de estas facetas del atraso y la injusticia el cuadro estructural del contexto: el subdesarrollo económico, la marginalidad social y la pobreza con todos sus rostros. La paulatina extensión del sistema ha sido en este sentido, notablemente desigual, con efectos consecuentes en los grupos sociales, en términos de logros educativos. Seguramente que las diferencias apuntadas tengan, entre sus diversas causales, múltiples aspectos que inciden en la calidad de la enseñanza, como la cantidad de horas de clase, el número medio de alumnos por docente, el nivel de formación de éstos, la disponibilidad de material didáctico, las facilidades en materia de infraestructura y equipamiento, la organización escolar, los contenidos curriculares, las actividades de aprendizaje y los métodos de enseñanza.

— **Problemas institucionales del Sistema Educativo.** La extrema rigidez, como así también la inadecuación respecto de las necesidades de la sociedad en su conjunto, ha sido la crítica más común que ha recibido en el aspecto institucional.

El reglamentarismo y la burocratización del sistema ha generado un notable desplazamiento de fines y lo han tornado rígido e inadecuado. Es empíricamente comprobable que, en las preocupaciones básicas del sistema, los problemas que se refieren a aspectos administrativos, normativos, logísticos y presupuestarios superan ampliamente a los referidos a contenidos y metodologías o a la calidad de la educación. Los principales aspectos críticos del manejo institucional del sistema podrían sintetizarse en:

* Limitadas atribuciones de los establecimientos escolares.

- * Deterioro de la capacidad de gestión del aparato educacional.
- * Centralismo actitudinal y normativo.
- * Burocratización.
- * Desarticulación entre jurisdicciones.

— **Problemas organizacionales del gobierno del Sistema Educativo.** Estos se derivan de la:

- * Desviación de la misión de la conducción política dada su centralización. La misión política de la conducción no se caracteriza por lo que debería ser su función esencial: **la dirección estratégica, la reformulación de políticas y el control evaluativo de la gestión.** Por el contrario, queda atada a la conducción burocrática del sistema.
- * Debilidad de las administraciones centrales. Entendiendo el poder que detenta un sistema, no en el sentido tradicional sino como un sinónimo de **governabilidad**, el debilitamiento de las administraciones centrales se basó, fundamentalmente, en apoyar su poder en la conducción operativa y no en la **conducción estratégica**, que constituye la base de la gobernabilidad del sistema.

— **Disminución de la capacidad operativa de los establecimientos.** Al absorberse desde los niveles superiores funciones y atribuciones propias del nivel operativo, el poder de decisión de las unidades educativas disminuyó notablemente o se tradujo en una permanente situación de quebrantamiento de las normas por parte de sus directivos.

3. PROPUESTA PROGRAMÁTICA: PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESBUROCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA

3.1. Propósito final: jerarquización de la escuela

El propósito final de jerarquización de la escuela es transformar los actuales establecimientos educativos y centros de enseñanza dependientes del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación, en verdaderas **unidades de gestión educativa** y otorgarles, para ello, todas las atribuciones y capacidades nece-

sarias para que puedan satisfacer, por sí mismos, los requerimientos educativos de sus respectivas comunidades y diseñar sus propios programas institucionales en el **marco de las políticas, de los objetivos y de los lineamientos curriculares nacionales.**

La intención de restituir a las unidades educativas la **autonomía** y libertad operativa necesarias para desarrollar sus propios procesos de planificación, programación, gestión, evaluación e investigación de la acción educativa, se encuadra, a su vez, en la de establecer entre ellas y los organismos centrales del Ministerio de Educación y Justicia una **relación clara, simple y directa**, por cuanto este último será el encargado de orientar, facilitar y evaluar el ejercicio de las responsabilidades que se propone otorgar a la escuela.

Se hace, por tanto, indispensable crear un programa encaminado a responder a las dos necesidades prioritarias señaladas para la transformación del Sistema Educativo Nacional.

- * Transferir a los establecimientos educativos las facultades que les permitan una mayor autonomía de gestión.
- * Destruir las relaciones existentes entre las unidades educativas y los organismos centrales que, por su grado de burocratización, dificultan el accionar deseado.

En síntesis, diseñar un programa de descentralización y desburocratización y ponerlo en marcha.

Los efectos inmediatos previstos por el programa son la **descongestión** de los procesos más burocratizados del modelo centralizador y reglamentarista vigente y el surgimiento de una **dinámica de base** en la escuela orientada a mejorar la calidad de la educación.

La descentralización de responsabilidades apunta, por esto, no sólo a ampliar las atribuciones de los directivos, sino a aumentar y robustecer también las facultades de los docentes encargados de la orientación y conducción del aprendizaje, así como la de los otros actores del proceso educativo en el nivel escolar. A unos y a otros se los evaluará en función de los objetivos propuestos por el programa institucional, expresados en las capacidades, aptitudes y conocimientos de los propios

educandos, y no en consideraciones al cumplimiento de aspectos formales o reglamentarios.

La jurisdicción nacional es —como se ha indicado— el ámbito específico de acción del programa; pero éste contempla, asimismo, una articulación íntima con las jurisdicciones provinciales, tanto para intercambiar experiencias y enriquecerse mutuamente, como para establecer políticas y pautas comunes, con miras a la transferencia futura de los establecimientos y a la conformación del **Sistema Federal de Educación**. De este modo, el programa de descentralización emprendido por la Nación se resuelve finalmente, con la participación de las otras jurisdicciones, en el de integración.

3.2. Estrategias

La estrategia que se ha definido para llevar adelante el proceso previsto, en el ámbito de la jurisdicción nacional, se dirige a concentrar los esfuerzos iniciales en dotar a los establecimientos de una mayor autonomía de decisión, y en flexibilizar sus relaciones con los organismos centrales.

La tarea, en los organismos centrales, consiste en prepararlos mentalmente para que puedan absorber en forma positiva los cambios que el proceso de descentralización y desburocratización va a ir generando sobre ellos.

Esta estrategia —fundamentalmente operativa en los establecimientos y fundamentalmente conceptual en los organismos centrales— obedece a la convicción de que es imposible llevar a cabo un proceso de descentralización y desburocratización que tenga como motor del cambio a los organismos centrales. El proceso, en efecto, se agiliza y se potencia, si los motores de la transformación —después del arranque inicial— son los mismos establecimientos educativos. De allí la importancia que cobran los subprogramas orientados a dotarlos de facultades, de capacidades y de recursos.

A medida que se vaya profundizando en la jerarquización de la escuela mediante la modificación progresiva de su encuadre organizativo, deberá progresarse en la liberación de todo su potencial pedagógico para consolidar la transformación de fondo buscada. Es decir, que las unidades educativas que hoy

funcionan como entes administrativos centralizados se convierten en verdaderas unidades pedagógicas descentralizadas.

Paralelamente, deberá avanzarse en el desarrollo de la transformación institucional de la escuela, promoviendo y regulando la participación de la comunidad en ella.

Finalmente, será necesario que las modificaciones y ajustes iniciales de las estructuras del Ministerio de Educación y Justicia previstos en este programa se completen hasta lograr la adecuación de fondo que le permita ejercer, en plenitud, sus verdaderas funciones directivas y orientadoras de la política educativa nacional.

Más adelante volveremos sobre estas otras tres líneas de acción o programas que se complementan y conectan con éste de descentralización. Los cuatro, a su vez, se articulan con el proceso de Federalización del Sistema Educativo nacional o de integración.

3.3. Efectos no deseados de la descentralización y sus soluciones alternativas

La transformación de un sistema centralizado a uno descentralizado implica, como todo cambio, riesgos. El más común es el de atomización y caos que, en lo educativo, produciría efectos de desintegración, de desarticulación y falta de cohesión. Tal como ha sido concebida la presente propuesta de descentralización, que no es absoluta y que regula un sano equilibrio entre las áreas del poder central y las descentralizadas, hace difícil, por no decir imposible, que se llegue a un estado de dispersión como el señalado.

Los criterios de aplicación del programa de descentralización aseguran al proceso y a sus resultados una coherencia encaminada a resguardar la unidad esencial del sistema. En efecto, la explicitación de los objetivos, la gradualidad de las acciones, la difusión eficaz de la información que debe acompañarlas y retroalimentarlas, la clara definición de nuevos perfiles, roles y funciones, tanto de personas como de organismos y estructuras, la formulación de una normativa reducida, previsor y flexible, así como la capacitación permanente de sus principales actores, son los principales reaseguros contra

la señalada atomización. Por otra parte, el control de gestión y la evaluación permanente del proceso en sí y de sus resultados, previstos tanto en las unidades educativas con la participación de la comunidad, como en el organismo central, son otros de los mecanismos reguladores encaminados a evitar los efectos no deseados de dispersión, porque permitirán detectar a tiempo los desajustes que pudieran producirse y corregirlos.

De todos modos, podríamos enunciar algunas patologías que podrían darse en la práctica y sus soluciones. Tres de ellas nos parecen ilustrativas: escaso uso de las facultades transferidas a los establecimientos, favoritismo y arbitrariedad en la resolución de problemas o situaciones particulares y desequilibrio entre establecimientos, zonas o regiones. La primera atenta contra la revitalización del sistema, la segunda contra la justicia y la tercera conspira contra la igualdad. Consideramos, a continuación, cada uno de esos efectos no deseados y sus soluciones alternativas, no sin antes señalar que algunas de dichas desviaciones no son exclusivas de un modelo descentralizado.

3.3.1. Escaso uso de las facultades transferidas a los establecimientos educativos

Las causas de este efecto son, entre otras, la falta de iniciativa creadora, el temor a la toma de decisiones y el apego a la rutina por hábitos de menor esfuerzo. Causas que podrían reducirse a una desviación de los fines de la conducción descentralizada. Sus soluciones alternativas posibles son una serie de acciones conjuntas o aisladas encaminadas a:

- * estimular las posibilidades de iniciativa y su amplia gama de respuestas, sobre la base de ejemplos concretos en vías de ejecución;
- * favorecer la creatividad;
- * infundir seguridad mediante una eficaz orientación técnica y un rápido apoyo legal;
- * internalizar en los principales actores educativos los principios éticos de responsabilidad individual y colectiva de una cultura del trabajo;

- * propiciar pasantías de directivos o de aspirantes a serlo en unidades cuyo funcionamiento descentralizado se considere óptimo;
- * reforzar la capacitación para el desempeño de los nuevos roles y funciones de la conducción;
- * detectar otras causas mediante auditorías externas que permitan corregir este tipo de desviaciones para que no se incrusten en el sistema.

3.3.2. Favoritismo o arbitrariedad en la resolución de problemas o situaciones particulares

Este efecto puede darse, sobre todo, en el ejercicio de facultades discrecionales transferidas a las unidades educativas. Para evitar esta desviación dichas facultades deben apoyarse sobre la base de principios que aseguren la mayor equidad, como ser:

- * consulta obligatoria a los estamentos de asesoramiento escolar que en cada caso corresponda;
- * razonabilidad del acto;
- * fundamentación explícita de la medida, su motivo y finalidad;
- * publicidad de la decisión adoptada;
- * posibilidad por parte del afectado de abrir la vía recursiva, en sus instancias de reconsideración y de apelación;
- * autocontrol de la comunidad educativa y de sus organismos de participación.

Como acciones reguladoras, se ha previsto la rápida disponibilidad de apoyo legal y una capacitación mínima en principios de derecho administrativo.

3.3.3. Desequilibrios entre establecimientos, zonas o regiones

El área central para prevenir o remediar los desequilibrios que puedan producirse deberá instrumentar, sobre la base de una evaluación objetiva y veraz, todos los mecanismos compensatorios, tanto en recursos humanos como materiales, para asegurar resultados homogéneos en el sistema. Una adecuada

investigación de las causales de desequilibrios detectados debe proponerse revertir en el más corto plazo posible la situación, sin escatimar ningún tipo de refuerzos, ayudas y apoyos.

El área central deberá prestar atención prioritaria a estos problemas y contar con los equipos técnicos apropiados, así como con los recursos financieros y presupuestarios conducentes.

3.4. Subprogramas

Dado que los cambios buscados implican un alto grado de modificación de la cultura organizativa del Sistema Educativo Nacional, de las capacidades y habilidades del personal directivo, docente y administrativo, de las misiones y funciones establecidas, y de los procedimientos y trámites habitualmente utilizados, se hace necesario desarrollar una serie de subprogramas específicos que, a través del logro de objetivos parciales, concurren al cumplimiento del propósito final.

En función de este propósito y de la estrategia adoptada, se han proyectado siete subprogramas que hemos denominado de:

- * transferencia de atribuciones y facultades;
- * cambio normativo;
- * motivación y capacitación;
- * desburocratización;
- * adecuación de los organismos centrales;
- * control de gestión y evaluación de resultados, y de
- * comunicación e información.

3.4.1. Subprograma de transferencia de atribuciones y facultades

La finalidad de este subprograma es ampliar sustancialmente el poder de decisión de los establecimientos, facultándolos gradualmente para resolver diferentes temas que, hoy, están concentrados en los organismos centrales.

La limitación de atribuciones que caracteriza a la escuela actual genera una permanente necesidad de respaldo, de bús-

queda de "coberturas" o de "seguridades" que retardan la resolución de problemas hasta límites insospechados. De hecho el sistema promueve que no se asuman responsabilidades ni por la calidad ni por los resultados del servicio brindado. O, si ésta se asume, que la conducción escolar se convierta en transgresora de atribuciones que no le han sido acordadas.

El objetivo específico del subprograma es transferir a los establecimientos todas las facultades y responsabilidades operativas necesarias para el cumplimiento de las políticas establecidas por el Ministerio.

3.4.2. Subprograma de cambio normativo

La finalidad de este subprograma es establecer una normativa marco para la gestión de los establecimientos que se concentre en sus responsabilidades sustantivas.

Esto implica un cambio normativo fundamental, que apunta a modificar el modelo de gestión por normas por otro modelo operacional de gestión por resultados.

Hoy existe una amplia y frondosa selva jurídica de la administración. Ese exceso de normas, muchas veces superpuestas cuando no contradictorias, producen en los directivos de las escuelas y aun en los funcionarios de los organismos centrales un efecto paralizante. Nunca se sabe si con una decisión se está infringiendo una norma cuya existencia se desconoce.

El objetivo específico de este subprograma es promulgar una normativa reducida, coherente, precisa y orientadora sobre la responsabilidad de las autoridades de los establecimientos, así como derogar toda normativa reglamentarista o incompatible con la descentralización propuesta.

3.4.3. Subprograma de motivación y capacitación

La finalidad de este subprograma es dotar a los diferentes establecimientos que participan en la conducción de los establecimientos, en su asesoramiento y apoyo, del entusiasmo inicial y de las habilidades y conocimientos profesionales necesarios para manejarse adecuadamente en un sistema descentralizado.

de las organizaciones en la administración de los recursos y, por otro, la transferencia de las atribuciones y responsabilidades a los diferentes estamentos y niveles del sistema para que éstos puedan asumirlos, con plenitud, lo más próximo posible a las acciones sustantivas del sistema.

• **Las etapas del proceso de descentralización - integración**

El señor Ministro de Educación y Justicia de la Nación, y el propio Presidente de la Nación, han caracterizado reiteradamente al proceso de descentralización como progresivo, gradual, sistemático, y de acuerdo con las posibilidades reales de ejecución, tanto en el nivel nacional como en el provincial y local.

De esta manera, se asegura no solamente su factibilidad sino también la plena concientización y capacitación de todos aquellos agentes del sistema educativo que irán asumiendo las responsabilidades que exige el ejercicio de sus funciones y que actualmente se encuentran centralizadas. Se ratifica así que una verdadera descentralización educativa no consiste simplemente en transferir atribuciones y responsabilidades a escalas menores del sistema (escuelas) sino en transferir aquellas que por su naturaleza no corresponden al ámbito central, conservando éste todas las que pertenecen a su función de conducción estratégica.

Primera Etapa: 1991/92

En su primer tramo el proceso de descentralización puede ser definido como de fortalecimiento institucional. Consiste fundamentalmente en la jerarquización de la escuela y la reestructuración del Ministerio de Educación y Justicia, el que deberá ir readecuando sus normas, procedimientos y dinámica al mejoramiento organizacional y curricular de los establecimientos educativos.

Esta instancia de fortalecimiento institucional deberá ser complementada por un adecuado sistema de articulación e información entre el nivel de conducción central y los niveles operativos; con ello se asegurará, por un lado, el mejoramiento de la estructura y funcionamiento de las unidades operativas, y, por otro, un adecuado seguimiento y control por parte de

los niveles de conducción, evitando al mismo tiempo mediciones innecesarias e inadecuadas.

Las medidas por ejecutarse en esta etapa no serán aún de transformación sino de habilitación para que el proceso se inicie con solidez y posibilite las instancias posteriores.

Se espera, asimismo, que las acciones y programas de integración entre las jurisdicciones hayan encontrado un cauce adecuado, a fin de que la descentralización pueda desarrollarse con plenitud.

Segunda Etapa: 1992/93

Esta segunda instancia puede ser definida como la etapa de la consolidación del fortalecimiento institucional. Se considera que, en este período, el Ministerio de Educación y Justicia de la Nación ya ha asumido el rol que le corresponde dentro de un Sistema Nacional de carácter Federal; y que los establecimientos educativos, bajo la jurisdicción provincial o los que aún pertenezcan a la Nación, se han jerarquizado lo suficiente como para expresar el surgimiento de un nuevo modelo institucional.

La consolidación del proceso de integración entre la jurisdicción nacional y las provincias posibilitará el establecimiento de una adecuada **articulación horizontal**.

Los programas orientados a transformar la educación secundaria, así como las otras acciones que pudieran alentar cambios en la estructura curricular, facilitarán la consolidación del nuevo modelo institucional escolar. Durante la primera etapa se partirá necesariamente de un modelo pedagógico implícito.

Surgirá, de esta manera, una verdadera unidad de gestión educativa, más autosuficiente que la escuela actual —concebida como una unidad administrativa—, para el cumplimiento de sus objetivos pedagógicos.

Tercera Etapa: 1993/94

Esta tercera etapa deberá caracterizarse por la **estructura y funcionamiento pleno de las unidades de gestión educativa, articuladas horizontal y verticalmente**, en el marco de una política de Federalización plenamente consolidada.

Si bien la culminación del proceso de descentralización está sujeto al grado de desarrollo y profundización de las medidas que se adopten, se espera que el lapso de ejecución no supere el mediano plazo.

Así como, en la primera etapa, el Ministerio de Educación y Justicia ejerce una conducción directa del programa de descentralización - integración de la gestión educativa particularmente en los establecimientos de su dependencia; se considera que, en la segunda y tercera etapas, lo compartirá con las jurisdicciones provinciales y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en el marco de la política de transferencia y de la ejecución de los acuerdos programáticos específicos que se adopten durante el proceso de integración del Sistema Educativo nacional.

1. PROPUESTA CONCEPTUAL

1.1. La descentralización - integración educativa

La política educativa que ha delineado el Gobierno Nacional por medio de una serie de documentos y discursos del Presidente de la Nación, doctor Carlos S. Menem, y del Ministro de Educación y Justicia de la Nación, profesor Antonio F. Salonia, como así también las orientaciones políticas acordadas con los Ministros Provinciales en el marco del Consejo Federal de Cultura y Educación, indican que el Sistema Educativo debe incorporar la idea de que, en la Argentina de hoy, el objetivo central es la consolidación de la unidad nacional. Las acciones pedagógicas, en consecuencia, han de servir a la recreación de la cultura del trabajo y de la producción; al mejoramiento de la calidad de vida; a la preservación y enriquecimiento de la cultura nacional, por medio del respeto a las peculiaridades locales, provinciales y regionales; y, finalmente, al fortalecimiento de la soberanía y de la autodeterminación nacionales.

El cumplimiento de estos objetivos supone la adopción de estrategias multidimensionales ya que, se verá más adelante, la crisis por la que atraviesa el país, en general, y el sistema educativo, en particular, es una crisis estructural y, por lo tanto, pluricausal.

La descentralización educativa, como estrategia multidimensional, apunta a la transformación de las modalidades y mecanismos organizativos del Sistema, para asegurar el protagonismo de los actores educativos y la participación, en los procesos decisorios más significativos, de la familia, de la comunidad local, de las organizaciones laborales y empresarias y de la sociedad en general a través de sus diferentes manifestaciones organizativas, a fin de asumir, uno y otros, consecuentemente, un mayor compromiso.

La descentralización implica, así, un modelo de gestión que asigna a los diversos actores institucionales e individuales una mayor libertad para desarrollar sus propias iniciativas, sus propias experiencias y sus propias respuestas a los objetivos y necesidades educativas de la sociedad. Paralelamente, las articula dinámicamente, para evitar que desemboquen en la desintegración del sistema a través de una gestión fundada, estimulada y controlada por los resultados sustantivos, antes que por el cumplimiento de normas reglamentaristas.

Es, en consecuencia, una estrategia de transformación que deberá reflejarse en un nuevo modelo institucional (organizativo y curricular), que supone, fundamentalmente, la jerarquización de los establecimientos educativos para lograr un afianzamiento en sus identidades, en su iniciativa, en su creatividad, en su autonomía de gestión y en su compromiso con la comunidad.

Paralelamente, se reflejará en una desconcentración y redefinición de las responsabilidades no inherentes a la Administración Central, para que ésta pueda dedicarse a concebir y formular estrategias así como políticas educativas, a elaborar planes generales del sistema y procesar las demandas educativas del contexto mediato y las exigencias del largo plazo.

1.2. Dimensiones

Considerada la descentralización como una estrategia multidimensional, deberá ser analizada desde perspectivas múltiples.

Desde una perspectiva política, la descentralización implica la distribución espacial del poder del estado, el que estimula la autogestión local y favorece diversos mecanismos de partici-

pación social (ver documento sobre Educación y Participación Social).

Desde un punto de vista administrativo, la descentralización es la transferencia de titularidad de competencias administrativas, por norma legal, de una persona jurídica estatal a organismos que están sometidos a la autoridad político-administrativa del organismo descentralizador.

Desde la óptica de lo curricular, la descentralización estimula la participación y la creatividad del cuerpo docente, de las autoridades institucionales y de los representantes comunitarios, enriqueciendo el proceso de planificación y gestión educativa, lo cual, entre otras cosas, facilita el diagnóstico y la introducción de las problemáticas específicas de la comunidad en el ámbito educativo. La determinación de prioridades sobre la base de las propias necesidades y expectativas, las opciones económicas que posibiliten la solución de dificultades específicas, la reformulación de los espacios pedagógicos y la innovación en los currículos, son algunos de los aspectos que se revalorizan y potencian desde esta perspectiva.

Desde un enfoque normativo, la descentralización educativa supone una desregulación orientada a destrabar el accionar de las instituciones educativas, restituyéndoles atribuciones, facultades y autonomías que el Ministerio Nacional absorbió muchas veces en forma autocrática y monopólica. Implica, consecuentemente, la elaboración de una normativa-marco que, al asegurar la unidad del sistema educativo nacional, oriente con una reducida cantidad de normas, amplias y muy claras, la transformación deseable y otorgue flexibilidad operativa en los niveles de base.

En los aspectos institucionales, el espacio escolar se amplía y, por medio de la participación de las organizaciones sociales locales y los nuevos vínculos dentro del sistema, se convierte en una auténtica comunidad educativa, donde el protagonismo de los actores adquiere particular dimensión.

En lo económico-financiero, la descentralización involucra la transferencia de recursos a las unidades decisorias de la acción educativa y la perspectiva-desafío de nuevas fuentes.

1.3. Límites

De este modo, a partir del análisis de los aspectos multidimensionales de la estrategia, surgen las potencialidades del proceso de descentralización y, a la vez, los límites que ha de respetar.

En efecto, la descentralización deberá asegurar que el modelo institucional acordado para superar la crisis no se transforme en un instrumento de su agudización, para lo cual no podrá poner en riesgo:

— **La unidad del Sistema Educativo.** La formulación de los objetivos y resultados, explicitados de modo claro, amplio y flexible, permitirá que las adecuaciones que se realicen mantengan la unidad sustantiva del sistema.

— **La movilidad de los alumnos y docentes entre las distintas jurisdicciones.** El sentido de pertenencia de alumnos y docentes a un solo sistema educativo y las consecuencias operativas que esto implica, debe preservarse de modo que las necesidades locales no determinen la atomización en cuanto a los perfiles deseables de los alumnos o las cualidades profesionales esperadas de los docentes. La movilidad, como dinámica propia del sistema, permitirá el enriquecimiento de las comunidades educativas y ayudará a una auténtica federalización.

— **La articulación entre niveles y modalidades.** Los perfiles de ingreso y egreso de cada uno de los niveles deberán articularse adecuadamente, de modo que el carácter único del sistema se fortalezca por la integración entre los niveles que lo componen.

En síntesis, la unidad del sistema implica mantener un delicado equilibrio entre la capacidad de respuesta de los organismos centrales y los requerimientos locales. Preservar la unidad no es obstáculo para que los establecimientos educativos generen, a su vez, respuestas propias a los desafíos históricos que el medio presenta. Todo lo contrario, ya que lo que se busca es una comunidad activa, fundada en el aporte protagónico y responsable de los actores educativos, y no una unidad basada en la eliminación de las potencialidades de los establecimientos.

De este modo, toda respuesta dada desde los establecimientos educativos se hará dentro del marco que da sentido a la Nación como unidad. Un adecuado perfil de los egresados, respecto a las realidades progresivamente integradas en marcos referenciales cada vez más amplios, asegurarán la unidad en la diversidad, premisa irrenunciable de la estrategia de descentralización.

Las fuentes genuinas de recursos económicos para el financiamiento del proceso y el producto de la descentralización propuesta, concebidas como permanentes, han de surgir de la redistribución de los recursos ya existentes y de la generación de nuevas formas y modos de financiamiento.

Por todo ello, el proceso de descentralización, además de la autonomía operativa que jerarquice los establecimientos educativos, deberá asegurar —vía unidad activa— la homogeneidad mínima del resultado esperado en todas las dimensiones de la estrategia y sus productos.

2. CARACTERIZACION DE LA SITUACION ACTUAL

Frente al carácter estructural de la crisis que aqueja al sistema educativo nacional, el Ministerio Nacional se limitó, durante mucho tiempo, al ejercicio de un centralismo absorbente y formalista que lo condujo a modalidades administrativas paralizantes y al predominio de actitudes burocráticas, alejadas de la realidad educativa.

Estas actitudes han venido generando, por un lado, un ejercicio formal de la conducción educativa por parte del Ministerio Nacional, que se sostiene en la multiplicación de expedientes donde los problemas se contienen, pero no se resuelven. Por otro, las instituciones educativas se desenvuelven en un ambiente de **eficacia insatisfactoria**, en el cual, si bien no se registran regularmente problemas graves, tampoco se avanza en la solución de los problemas de fondo de la realidad local ni en el mejoramiento de la calidad de la educación que se imparte.

Dentro de esta crisis estructural, podemos distinguir algunos indicadores:

— **Problemas asociados a los aspectos sustantivos.** El proceso de extensión de la educación, que se afianzó notablemente con un considerable esfuerzo por parte de la comunidad, aún exhibe aspectos críticos, especialmente referidos al **rendimiento del sistema educativo**. Se destaca —por ejemplo— el atraso en la escolaridad debido a ingresos a veces tardíos, pero, en mayor medida, a la repitencia, a la deserción o abandono de los estudios. Otro punto crítico es el relativo a las **desigualdades y disparidades en la distribución de las oportunidades educativas**, ni puede eludirse en la comprensión de las causas de fondo de estas facetas del atraso y la injusticia el cuadro estructural del contexto: el subdesarrollo económico, la marginalidad social y la pobreza con todos sus rostros. La paulatina extensión del sistema ha sido en este sentido, notablemente desigual, con efectos consecuentes en los grupos sociales, en términos de logros educativos. Seguramente que las diferencias apuntadas tengan, entre sus diversas causales, múltiples aspectos que inciden en la calidad de la enseñanza, como la cantidad de horas de clase, el número medio de alumnos por docente, el nivel de formación de éstos, la disponibilidad de material didáctico, las facilidades en materia de infraestructura y equipamiento, la organización escolar, los contenidos curriculares, las actividades de aprendizaje y los métodos de enseñanza.

— **Problemas institucionales del Sistema Educativo.** La extrema rigidez, como así también la inadecuación respecto de las necesidades de la sociedad en su conjunto, ha sido la crítica más común que ha recibido en el aspecto institucional.

El reglamentarismo y la burocratización del sistema ha generado un notable desplazamiento de fines y lo han tornado rígido e inadecuado. Es empíricamente comprobable que, en las preocupaciones básicas del sistema, los problemas que se refieren a aspectos administrativos, normativos, logísticos y presupuestarios superan ampliamente a los referidos a contenidos y metodologías o a la calidad de la educación. Los principales aspectos críticos del manejo institucional del sistema podrían sintetizarse en:

* Limitadas atribuciones de los establecimientos escolares.

- * Deterioro de la capacidad de gestión del aparato educacional.
- * Centralismo actitudinal y normativo.
- * Burocratización.
- * Desarticulación entre jurisdicciones.

— **Problemas organizacionales del gobierno del Sistema Educativo.** Estos se derivan de la:

- * Desviación de la misión de la conducción política dada su centralización. La misión política de la conducción no se caracteriza por lo que debería ser su función esencial: **la dirección estratégica, la reformulación de políticas y el control evaluativo de la gestión.** Por el contrario, queda atada a la conducción burocrática del sistema.
- * Debilidad de las administraciones centrales. Entendiendo el poder que detenta un sistema, no en el sentido tradicional sino como un sinónimo de **governabilidad**, el debilitamiento de las administraciones centrales se basó, fundamentalmente, en apoyar su poder en la conducción operativa y no en la **conducción estratégica**, que constituye la base de la gobernabilidad del sistema.

— **Disminución de la capacidad operativa de los establecimientos.** Al absorberse desde los niveles superiores funciones y atribuciones propias del nivel operativo, el poder de decisión de las unidades educativas disminuyó notablemente o se tradujo en una permanente situación de quebrantamiento de las normas por parte de sus directivos.

3. PROPUESTA PROGRAMÁTICA: PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESBUROCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA

3.1. Propósito final: jerarquización de la escuela

El propósito final de jerarquización de la escuela es transformar los actuales establecimientos educativos y centros de enseñanza dependientes del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación, en verdaderas **unidades de gestión educativa** y otorgarles, para ello, todas las atribuciones y capacidades nece-

sarias para que puedan satisfacer, por sí mismos, los requerimientos educativos de sus respectivas comunidades y diseñar sus propios programas institucionales en el **marco de las políticas, de los objetivos y de los lineamientos curriculares nacionales.**

La intención de restituir a las unidades educativas la autonomía y libertad operativa necesarias para desarrollar sus propios procesos de planificación, programación, gestión, evaluación e investigación de la acción educativa, se encuadra, a su vez, en la de establecer entre ellas y los organismos centrales del Ministerio de Educación y Justicia una **relación clara, simple y directa**, por cuanto este último será el encargado de orientar, facilitar y evaluar el ejercicio de las responsabilidades que se propone otorgar a la escuela.

Se hace, por tanto, indispensable crear un programa encaminado a responder a las dos necesidades prioritarias señaladas para la transformación del Sistema Educativo Nacional.

- * Transferir a los establecimientos educativos las facultades que les permitan una mayor autonomía de gestión.
- * Desterrar las relaciones existentes entre las unidades educativas y los organismos centrales que, por su grado de burocratización, dificultan el accionar deseado.

En síntesis, diseñar un programa de descentralización y desburocratización y ponerlo en marcha.

Los efectos inmediatos previstos por el programa son la **descongestión** de los procesos más burocratizados del modelo centralizador y reglamentarista vigente y el surgimiento de una **dinámica de base** en la escuela orientada a mejorar la calidad de la educación.

La descentralización de responsabilidades apunta, por esto, no sólo a ampliar las atribuciones de los directivos, sino a aumentar y robustecer también las facultades de los docentes encargados de la orientación y conducción del aprendizaje, así como la de los otros actores del proceso educativo en el nivel escolar. A unos y a otros se los evaluará en función de los objetivos propuestos por el programa institucional, expresados en las capacidades, aptitudes y conocimientos de los propios

educandos, y no en consideraciones al cumplimiento de aspectos formales o reglamentarios.

La jurisdicción nacional es —como se ha indicado— el ámbito específico de acción del programa; pero éste contempla, asimismo, una articulación íntima con las jurisdicciones provinciales, tanto para intercambiar experiencias y enriquecerse mutuamente, como para establecer políticas y pautas comunes, con miras a la transferencia futura de los establecimientos y a la conformación del **Sistema Federal de Educación**. De este modo, el programa de descentralización emprendido por la Nación se resuelve finalmente, con la participación de las otras jurisdicciones, en el de integración.

3.2. Estrategias

La estrategia que se ha definido para llevar adelante el proceso previsto, en el ámbito de la jurisdicción nacional, se dirige a concentrar los esfuerzos iniciales en dotar a los establecimientos de una mayor autonomía de decisión, y en flexibilizar sus relaciones con los organismos centrales.

La tarea, en los organismos centrales, consiste en prepararlos mentalmente para que puedan absorber en forma positiva los cambios que el proceso de descentralización y desburocratización va a ir generando sobre ellos.

Esta estrategia —fundamentalmente operativa en los establecimientos y fundamentalmente conceptual en los organismos centrales— obedece a la convicción de que es imposible llevar a cabo un proceso de descentralización y desburocratización que tenga como motor del cambio a los organismos centrales. El proceso, en efecto, se agiliza y se potencia, si los motores de la transformación —después del arranque inicial— son los mismos establecimientos educativos. De allí la importancia que cobran los subprogramas orientados a dotarlos de facultades, de capacidades y de recursos.

A medida que se vaya profundizando en la jerarquización de la escuela mediante la modificación progresiva de su encuadre organizativo, deberá progresarse en la liberación de todo su potencial pedagógico para consolidar la transformación de fondo buscada. Es decir, que las unidades educativas que hoy

funcionan como entes administrativos centralizados se convierten en verdaderas unidades pedagógicas descentralizadas.

Paralelamente, deberá avanzarse en el desarrollo de la transformación institucional de la escuela, promoviendo y regulando la participación de la comunidad en ella.

Finalmente, será necesario que las modificaciones y ajustes iniciales de las estructuras del Ministerio de Educación y Justicia previstos en este programa se completen hasta lograr la adecuación de fondo que le permita ejercer, en plenitud, sus verdaderas funciones directivas y orientadoras de la política educativa nacional.

Más adelante volveremos sobre estas otras tres líneas de acción o programas que se complementan y conectan con éste de descentralización. Los cuatro, a su vez, se articulan con el proceso de Federalización del Sistema Educativo nacional o de integración.

3.3. Efectos no deseados de la descentralización y sus soluciones alternativas

La transformación de un sistema centralizado a uno descentralizado implica, como todo cambio, riesgos. El más común es el de atomización y caos que, en lo educativo, produciría efectos de desintegración, de desarticulación y falta de cohesión. Tal como ha sido concebida la presente propuesta de descentralización, que no es absoluta y que regula un sano equilibrio entre las áreas del poder central y las descentralizadas, hace difícil, por no decir imposible, que se llegue a un estado de dispersión como el señalado.

Los criterios de aplicación del programa de descentralización aseguran al proceso y a sus resultados una coherencia encaminada a resguardar la unidad esencial del sistema. En efecto, la explicitación de los objetivos, la gradualidad de las acciones, la difusión eficaz de la información que debe acompañarlas y retroalimentarlas, la clara definición de nuevos perfiles, roles y funciones, tanto de personas como de organismos y estructuras, la formulación de una normativa reducida, previsor y flexible, así como la capacitación permanente de sus principales actores, son los principales reaseguros contra

la señalada atomización. Por otra parte, el control de gestión y la evaluación permanente del proceso en sí y de sus resultados, previstos tanto en las unidades educativas con la participación de la comunidad, como en el organismo central, son otros de los mecanismos reguladores encaminados a evitar los efectos no deseados de dispersión, porque permitirán detectar a tiempo los desajustes que pudieran producirse y corregirlos.

De todos modos, podríamos enunciar algunas patologías que podrían darse en la práctica y sus soluciones. Tres de ellas nos parecen ilustrativas: escaso uso de las facultades transferidas a los establecimientos, favoritismo y arbitrariedad en la resolución de problemas o situaciones particulares y desequilibrio entre establecimientos, zonas o regiones. La primera atenta contra la revitalización del sistema, la segunda contra la justicia y la tercera conspira contra la igualdad. Consideramos, a continuación, cada uno de esos efectos no deseados y sus soluciones alternativas, no sin antes señalar que algunas de dichas desviaciones no son exclusivas de un modelo descentralizado.

3.3.1. Escaso uso de las facultades transferidas a los establecimientos educativos

Las causas de este efecto son, entre otras, la falta de iniciativa creadora, el temor a la toma de decisiones y el apego a la rutina por hábitos de menor esfuerzo. Causas que podrían reducirse a una desviación de los fines de la conducción descentralizada. Sus soluciones alternativas posibles son una serie de acciones conjuntas o aisladas encaminadas a:

- * estimular las posibilidades de iniciativa y su amplia gama de respuestas, sobre la base de ejemplos concretos en vías de ejecución;
- * favorecer la creatividad;
- * infundir seguridad mediante una eficaz orientación técnica y un rápido apoyo legal;
- * internalizar en los principales actores educativos los principios éticos de responsabilidad individual y colectiva de una cultura del trabajo;

- * propiciar pasantías de directivos o de aspirantes a serlo en unidades cuyo funcionamiento descentralizado se considere óptimo;

- * reforzar la capacitación para el desempeño de los nuevos roles y funciones de la conducción;

- * detectar otras causas mediante auditorías externas que permitan corregir este tipo de desviaciones para que no se incrusten en el sistema.

3.3.2. Favoritismo o arbitrariedad en la resolución de problemas o situaciones particulares

Este efecto puede darse, sobre todo, en el ejercicio de facultades discrecionales transferidas a las unidades educativas. Para evitar esta desviación dichas facultades deben apoyarse sobre la base de principios que aseguren la mayor equidad, como ser:

- * consulta obligatoria a los estamentos de asesoramiento escolar que en cada caso corresponda;

- * razonabilidad del acto;

- * fundamentación explícita de la medida, su motivo y finalidad;

- * publicidad de la decisión adoptada;

- * posibilidad por parte del afectado de abrir la vía recursiva, en sus instancias de reconsideración y de apelación;

- * autocontrol de la comunidad educativa y de sus organismos de participación.

Como acciones reguladoras, se ha previsto la rápida disponibilidad de apoyo legal y una capacitación mínima en principios de derecho administrativo.

3.3.3. Desequilibrios entre establecimientos, zonas o regiones

El área central para prevenir o remediar los desequilibrios que puedan producirse deberá instrumentar, sobre la base de una evaluación objetiva y veraz, todos los mecanismos compensatorios, tanto en recursos humanos como materiales, para asegurar resultados homogéneos en el sistema. Una adecuada

investigación de las causales de desequilibrios detectados debe proponerse revertir en el más corto plazo posible la situación, sin escatimar ningún tipo de refuerzos, ayudas y apoyos.

El área central deberá prestar atención prioritaria a estos problemas y contar con los equipos técnicos apropiados, así como con los recursos financieros y presupuestarios conducentes.

3.4. Subprogramas

Dado que los cambios buscados implican un alto grado de modificación de la cultura organizativa del Sistema Educativo Nacional, de las capacidades y habilidades del personal directivo, docente y administrativo, de las misiones y funciones establecidas, y de los procedimientos y trámites habitualmente utilizados, se hace necesario desarrollar una serie de subprogramas específicos que, a través del logro de objetivos parciales, concurren al cumplimiento del propósito final.

En función de este propósito y de la estrategia adoptada, se han proyectado siete subprogramas que hemos denominado de:

- * transferencia de atribuciones y facultades;
- * cambio normativo;
- * motivación y capacitación;
- * desburocratización;
- * adecuación de los organismos centrales;
- * control de gestión y evaluación de resultados, y de
- * comunicación e información.

3.4.1. Subprograma de transferencia de atribuciones y facultades

La finalidad de este subprograma es ampliar sustancialmente el poder de decisión de los establecimientos, facultándolos gradualmente para resolver diferentes temas que, hoy, están concentrados en los organismos centrales.

La limitación de atribuciones que caracteriza a la escuela actual genera una permanente necesidad de respaldo, de bús-

queda de "coberturas" o de "seguridades" que retardan la resolución de problemas hasta límites insospechados. De hecho el sistema promueve que no se asuman responsabilidades ni por la calidad ni por los resultados del servicio brindado. O, si ésta se asume, que la conducción escolar se convierta en transgresora de atribuciones que no le han sido acordadas.

El objetivo específico del subprograma es transferir a los establecimientos todas las facultades y responsabilidades operativas necesarias para el cumplimiento de las políticas establecidas por el Ministerio.

3.4.2. Subprograma de cambio normativo

La finalidad de este subprograma es establecer una normativa marco para la gestión de los establecimientos que se concentre en sus responsabilidades sustantivas.

Esto implica un cambio normativo fundamental, que apunta a modificar el modelo de gestión por normas por otro modelo operacional de gestión por resultados.

Hoy existe una amplia y frondosa selva jurídica de la administración. Ese exceso de normas, muchas veces superpuestas cuando no contradictorias, producen en los directivos de las escuelas y aun en los funcionarios de los organismos centrales un efecto paralizante. Nunca se sabe si con una decisión se está infringiendo una norma cuya existencia se desconoce.

El objetivo específico de este subprograma es promulgar una normativa reducida, coherente, precisa y orientadora sobre la responsabilidad de las autoridades de los establecimientos, así como derogar toda normativa reglamentarista o incompatible con la descentralización propuesta.

3.4.3. Subprograma de motivación y capacitación

La finalidad de este subprograma es dotar a los diferentes establecimientos que participan en la conducción de los establecimientos, en su asesoramiento y apoyo, del entusiasmo inicial y de las habilidades y conocimientos profesionales necesarios para manejarse adecuadamente en un sistema descentralizado.

Los recursos humanos, con su problemática, deberán ser tratados de forma tal que sus actitudes, valores, creencias, etc. promuevan la asunción y el ejercicio de las concepciones sustanciales del programa en cuestión.

La descentralización proveerá amplios espacios para el ejercicio del liderazgo, de la decisión, de la iniciativa y de las capacidades de emprender y de crear por parte de los diversos niveles del sistema.

Para que estas posibilidades se concreten adecuadamente, será necesario contemplar las necesidades de capacitación de los distintos actores del sistema en temas tales como adopción de decisiones, elaboración de proyectos, investigación educativa, evaluación, planeamiento institucional, control de gestión, nociones de derecho administrativo, relaciones humanas y otros.

La capacitación de los supervisores para el ejercicio de las nuevas funciones que tendrán que asumir será objeto de un tratamiento especial. Son ellos, como integrantes de la conducción educativa y como agentes de la administración central más próximos a las unidades escolares, actores fundamentales del presente subprograma.

Por lo tanto, el objetivo específico de este subprograma es el de motivar y capacitar a los distintos estamentos del personal dependiente del Ministerio de Educación y Justicia y a los diferentes actores socio-educativos para el cumplimiento de las nuevas funciones (supervisores, directores o rectores de establecimientos, docentes, empleados administrativos, padres, alumnos, miembros de entidades o asociaciones varias vinculadas con la escuela).

3.4.4. Subprograma de desburocratización

La finalidad de este subprograma es subordinar la dimensión administrativa a la pedagógica, para devolver a la primera su carácter instrumental.

La situación actual, atiborrada de tramitaciones engorrosas que paralizan, demoran, o no resuelven las decisiones que los establecimientos requieren con urgencia, constituye, de hecho, una subordinación inaceptable de la acción pedagógica a lo administrativo.

El objetivo específico de este subprograma es simplificar, eliminar o agilizar todos aquellos trámites de altas, bajas y modificaciones de la dotación de personal, de edificación y construcción, de adquisición de elementos y de ejecución presupuestaria que impidan al establecimiento adoptar las decisiones en su debida oportunidad.

3.4.5. Subprograma de adecuación de los organismos centrales

La finalidad de este subprograma es adecuar los organismos centrales del Ministerio de Educación y Justicia que corresponda en función de la mayor autonomía operativa de los establecimientos y del cambio consecuente en la naturaleza de la relación.

La situación actual es que muchas veces los establecimientos carecen de conexiones operativas, de asesoramiento e información, con los organismos centrales.

El objetivo específico de este subprograma es reestructurar algunas dependencias de las Direcciones Nacionales y Generales con el fin de que los establecimientos educativos cuenten con el apoyo informativo y de asesoramiento necesario para resolver, por sí, todas las acciones requeridas para su funcionamiento.

3.4.6. Subprograma de control de gestión y evaluación de resultados

La finalidad de este subprograma es implantar en los organismos centrales y en los establecimientos un sistema de control de gestión y evaluación de resultados educativos, en el marco de una estructura descentralizada.

Cualquier acto ejecutivo puede conducir al logro del fin propuesto o puede desviar la acción del curso elegido y apartarla de la meta por alcanzar. De ello nace la necesidad de "control", para captar a tiempo los desvíos a fin de reencauzar las acciones por la ruta prevista o corregirlas.

Esto no quiere decir que el control asegure sistemáticamente el logro de los objetivos, pero permite retroalimentar el proceso, no sólo reordenando las acciones en caso de produ-

Los recursos humanos, con su problemática, deberán ser tratados de forma tal que sus actitudes, valores, creencias, etc. promuevan la asunción y el ejercicio de las concepciones sustanciales del programa en cuestión.

La descentralización proveerá amplios espacios para el ejercicio del liderazgo, de la decisión, de la iniciativa y de las capacidades de emprender y de crear por parte de los diversos niveles del sistema.

Para que estas posibilidades se concreten adecuadamente, será necesario contemplar las necesidades de capacitación de los distintos actores del sistema en temas tales como adopción de decisiones, elaboración de proyectos, investigación educativa, evaluación, planeamiento institucional, control de gestión, nociones de derecho administrativo, relaciones humanas y otros.

La capacitación de los supervisores para el ejercicio de las nuevas funciones que tendrán que asumir será objeto de un tratamiento especial. Son ellos, como integrantes de la conducción educativa y como agentes de la administración central más próximos a las unidades escolares, actores fundamentales del presente subprograma.

Por lo tanto, el objetivo específico de este subprograma es el de motivar y capacitar a los distintos estamentos del personal dependiente del Ministerio de Educación y Justicia y a los diferentes actores socio-educativos para el cumplimiento de las nuevas funciones (supervisores, directores o rectores de establecimientos, docentes, empleados administrativos, padres, alumnos, miembros de entidades o asociaciones varias vinculadas con la escuela).

3.4.4. Subprograma de desburocratización

La finalidad de este subprograma es subordinar la dimensión administrativa a la pedagógica, para devolver a la primera su carácter instrumental.

La situación actual, atiborrada de tramitaciones engorrosas que paralizan, demoran, o no resuelven las decisiones que los establecimientos requieren con urgencia, constituye, de hecho, una subordinación inaceptable de la acción pedagógica a lo administrativo.

El objetivo específico de este subprograma es simplificar, eliminar o agilizar todos aquellos trámites de altas, bajas y modificaciones de la dotación de personal, de edificación y construcción, de adquisición de elementos y de ejecución presupuestaria que impidan al establecimiento adoptar las decisiones en su debida oportunidad.

3.4.5. Subprograma de adecuación de los organismos centrales

La finalidad de este subprograma es adecuar los organismos centrales del Ministerio de Educación y Justicia que corresponda en función de la mayor autonomía operativa de los establecimientos y del cambio consecuente en la naturaleza de la relación.

La situación actual es que muchas veces los establecimientos carecen de conexiones operativas, de asesoramiento e información, con los organismos centrales.

El objetivo específico de este subprograma es reestructurar algunas dependencias de las Direcciones Nacionales y Generales con el fin de que los establecimientos educativos cuenten con el apoyo informativo y de asesoramiento necesario para resolver, por sí, todas las acciones requeridas para su funcionamiento.

3.4.6. Subprograma de control de gestión y evaluación de resultados

La finalidad de este subprograma es implantar en los organismos centrales y en los establecimientos un sistema de control de gestión y evaluación de resultados educativos, en el marco de una estructura descentralizada.

Cualquier acto ejecutivo puede conducir al logro del fin propuesto o puede desviar la acción del curso elegido y apartarla de la meta por alcanzar. De ello nace la necesidad de "control", para captar a tiempo los desvíos a fin de reencauzar las acciones por la ruta prevista o corregirlas.

Esto no quiere decir que el control asegure sistemáticamente el logro de los objetivos, pero permite retroalimentar el proceso, no sólo reordenando las acciones en caso de produ-

cirse desvíos, sino también modificando los objetivos en el caso de que aparezcan obstáculos insalvables.

Actualmente, casi todos los comportamientos del sistema están sujetos a la normativa del cómo y, en general, se hacen pocos esfuerzos por decidir acerca del qué, de donde los agentes prefieren cumplir con la norma aunque se reconozca su inutilidad. Los resultados sustantivos no interesan, mientras la norma haya sido respetada.

Los supervisores tendrán una participación protagónica en este subprograma, porque serán uno de los nexos fundamentales entre el control de gestión y evaluación de resultados que realice cada unidad escolar y el que corresponda a la conducción central.

El objetivo específico de este subprograma es definir y poner en funcionamiento un sistema que mida el estado de avance de las metas prefijadas y alimente tanto la evaluación como la toma de decisiones.

3.4.7. Subprograma de comunicación e información

La finalidad de este subprograma es implantar un sistema unificado de flujo informativo, en ambas direcciones, entre los establecimientos y los organismos centrales e incorporar la comunidad al proceso a través de los medios de comunicación social.

La situación actual es de tal dispersión y anarquía informativa, que no sólo se recarga de requerimientos de información a las unidades funcionales —no pocas veces innecesarios o reiterados—, sino que impide que quienes están encargados de supervisar y tomar decisiones, dispongan en tiempo de la información básica y elemental para hacerlo. Por otra parte, la comunidad carece de información coherente y sistemática sobre temas educativos. La que recibe es, generalmente, unidireccional y distorsionada.

El objetivo específico del subprograma es clarificar, mejorar y simplificar, al máximo, todos los canales informativos existentes entre las unidades de gestión, los organismos centrales y la comunidad, desarrollando un flujo de datos, rápido, eficaz y pertinente.

4. CONEXION Y COMPLEMENTACION CON OTROS PROGRAMAS

Tal como ya se ha expresado, es necesario que el programa de jerarquización de los establecimientos educativos aquí expuesto, se articule operativa y conceptualmente con otros programas de transformación de la educación, tanto en la línea de desarrollo curricular como en la de desarrollo organizativo. Dicha articulación, complementada por los programas de integración, darán cuerpo y realidad al proceso integral de Federalización del Sistema Educativo Nacional.

En términos más específicos, el Programa de Jerarquización de la Escuela es complementado, profundizado y ampliado por otros cuatro:

— Programa de transformación del proceso enseñanza-aprendizaje en todos los niveles y modalidades, sobre todo en aquellos aspectos que se vinculan con la transferencia de atribuciones a los establecimientos, para que éstos participen en la adecuación del curriculum (profundización curricular).

— Programa de modificación de los modelos institucionales para los distintos niveles y modalidades (profundización organizativa).

— Programa de transformación del Ministerio de Educación y Justicia inscripto en el marco de la Reforma del Estado (complementación organizativa).

— Programa de integración de un sistema educativo federal con la participación de las jurisdicciones provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (ampliación curricular organizativa).

De modo tal, que el programa de jerarquización de la escuela constituye la iniciación o comienzo de un plan más amplio de descentralización e integración, es decir, en síntesis, de federalización del sistema educativo.

En sus aspectos concretos, la articulación de este programa con los otros cuatro antes mencionados se realiza en algunos momentos y dará origen a nuevos subprogramas específicos, tal como se detalla en el cuadro siguiente:

Subprograma	1990	1991	1992	1993
5.3. Capacitación	<p>5.3.1. Diagnosticar globalmente las necesidades de los actores educativos en materia de capacitación, actualización y perfeccionamiento.</p> <p>5.3.2. Tipificar un muestreo de establecimientos del interior y capital, y organizar reuniones regionales hasta cubrir el 10 % de los establecimientos.</p>	<p>5.2.3. Revisar el Estatuto del Docente en sus aspectos reglamentarios para adecuarlo a la descentralización.</p> <p>5.3.4. Proponer ajustes en la formación docente.</p> <p>5.3.5. Organizar reuniones con las autoridades de los establecimientos educativos hasta cubrir el 100 % de ellos.</p> <p>5.3.6. Organizar por lo menos tres (3) ciclos de reuniones con los cuerpos de supervisores.</p>	<p>5.2.5. Confeccionar un manual de normativa básica en función del Punto 5.1.6.</p> <p>5.2.6. Establecer un mecanismo permanente de ajuste normativo.</p> <p>5.2.7. Completar la adecuación del Estatuto del Docente.</p> <p>5.3.10. Elaborar un proyecto de sistema integrado de capacitación permanente de acuerdo con los organismos nacionales y provinciales respectivos.</p> <p>5.3.11. Aplicar el sistema de capacitación permanente para la descentralización según el Punto 5.3.10.</p>	<p>5.3.12. Proyectar una carrera de postgrado en administración educativa.</p>

Subprograma	1990	1991	1992	1993
5.4. Desburocratización	<p>5.3.3. Organizar reuniones explicativas con el 100 % del cuerpo de supervisores.</p> <p>5.4.1. Estudiar la simplificación cuantitativa y cualitativa entre el M.E.J. y los establecimientos de: a) Trámites de altas y bajas y modificación de personal.</p>	<p>5.3.7. Elaborar material de apoyo para orientar la correcta aplicación de las atribuciones transferidas.</p> <p>5.3.8. Realizar una primera evaluación del subprograma de capacitación.</p> <p>5.3.9. Elaborar criterios de selección de recursos humanos directivos en función de los Puntos 5.3.6 y 5.3.8 para el funcionamiento del sistema descentralizado.</p> <p>5.4.2. Modificar simplificando o eliminando los trámites referidos a altas y bajas y modificación de situación del personal.</p>	<p>5.4.6. Proyectar y realizar reestructuraciones administrativas para: — personal; — financiamiento; — funcionamiento general; — infraestructura y equipamiento;</p>	<p>5.4.8. Confeccionar un flujograma de relaciones definitivo entre los organismos centrales y los establecimientos.</p>

Subprograma	1990	1991	1992	1993
5.5. Adecuación de los organismos centrales	<p>b) Flujos informativos de carácter estadístico.</p> <p>5.5.1. Constituir un equipo de apoyo legal y técnico al ejercicio de las facultades transferidas (5.2.1.).</p>	<p>5.4.3. Modificar simplificando o eliminando los flujos informativos de carácter estadístico.</p> <p>5.4.4. Estudiar las formas posibles de transferir recursos económicos para gastos corrientes de los establecimientos.</p> <p>5.4.5. Estudiar y proponer medidas para la supresión de las incompatibilidades docentes que no sean éticas ni horarias.</p> <p>5.5.2. Constituir equipos de supervisión para apoyar, orientar y evaluar los resultados del proceso de descentralización y de la gestión de los establecimientos descentralizados.</p>	<p>5.4.7. Confeccionar organigramas finales para los establecimientos.</p> <p>5.5.3. Recibir y sistematizar las propuestas resultado de la evaluación realizada en 5.5.2.</p>	<p>5.5.4. Determinar funciones específicas de las distintas dependencias de los organismos centrales.</p> <p>5.5.5. Elaborar las bases para la confección de un organigrama y flujograma definitivo del M.E.J.</p>

Subprograma	1990	1991	1992	1993
5.6. Control de gestión y evaluación de resultados	<p>5.6.1. Diseñar las bases de un sistema de control de gestión y evaluación de resultados.</p> <p>a) De la descentralización como programa.</p> <p>b) De la gestión de los establecimientos.</p>	<p>5.6.2. Implantar un sistema de información estadística de apoyo a la tarea de orientación y evaluación señalada en el Punto 5.5.2.</p> <p>5.6.3. Establecer criterios de evaluación de unidad y de sistema.</p> <p>5.6.4. Establecer mecanismos de retroalimentación.</p>	<p>5.6.5. Aplicar criterios de evaluación de unidad y de sistema.</p> <p>5.6.6. Profundizar mecanismos de retroalimentación.</p>	<p>5.6.7. Establecer criterios para determinar patrones de medición cuantitativa y cualitativa permanentes.</p>
5.7. Comunicación e información	<p>5.7.1. Difundir masivamente los objetivos y propósitos del programa al público.</p> <p>5.7.2. Asegurar la entrega de materiales escritos sobre el programa y su forma de aplicación a establecimientos y cuerpo de supervisión.</p>	<p>5.7.5. Elaborar e implantar un plan nacional de radio y televisión educativa sobre el programa.</p> <p>5.7.6. Asegurar la recepción de los recursos de capacitación a distancia.</p> <p>5.7.7. Asegurar la entrega de las resoluciones y del material de apoyo elaborados a ese efecto.</p>	<p>5.7.9. Elaborar un proyecto de publicaciones sistemáticas de circulación nacional sobre el tema.</p> <p>5.7.10. Desarrollar una campaña de seguimiento y evaluación masiva del programa.</p>	

Subprograma	1990	1991	1992	1993
	<p>5.7.3. Asegurar que la resolución de (5.2.1.) transference de atribuciones llegue en tiempo y forma a los establecimientos y cuerpo de supervisores.</p> <p>5.7.4. Desarrollar una campaña masiva de concientización sobre la descentralización.</p>	<p>5.7.8. Desarrollar una campaña de apoyo publicitario masivo al programa.</p>		

Impreso
en los Talleres Gráficos
del Ministerio de Educación y Justicia
Buenos Aires — Rep. Argentina